

УДК 336.71.078.3:336.711(4)



Олег Олійник, старший науковий співробітник Інституту економіки та прогнозування Національної академії наук України, професор Тянцзінського університету іноземних мов (Китай), кандидат економічних наук, м. Київ

РОЛЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО БАНКІВСЬКОГО ОРГАНУ В ЄВРОПЕЙСЬКІЙ СИСТЕМІ ФІНАНСОВОГО НАГЛЯДУ

У статті визначені передумови формування нової європейської системи фінансового нагляду в ЄС та Європейського банківського органу зокрема (ЄБО). Сформульовані підходи та бачення керівництва ЄС щодо діяльності ЄБО. Досліджено задачі ЄБО та розглянуто повноваження цього органу. Систематизовано діяльність органів управління ЄБО. Розкрита роль коледжу спостерігачів у системі наглядової практики. Проаналізовано інструменти банківського нагляду, серед яких: розробка нормативних технічних стандартів, розробка принципів і рекомендацій, делегування повноважень, проведення експертних перевірок, надання запитів, залучення зацікавлених сторін, моніторинг, аналіз та оцінка стану розвитку ринку. Висвітлюються практика та механізм нагляду за дотриманням законодавства національними компетентними органами.

Ключові слова: фінансовий нагляд, Європейський банківський орган, банківський нагляд, технічні стандарти, механізм та інструменти нагляду, національні компетентні органи.

Передумови формування сучасної практики банківського нагляду в ЄС
Необхідність запровадження банківського нагляду в ЄС і, відповідно, формування системи банківського нагляду була зумовлена умовами Договору про створення ЄС щодо розбудови єдиного ринку ЄС, суть якого полягає у вільному русі товарів, капіталу, послуг та робочої сили. Формування єдиного ринку ЄС є справжнім досягненням і конкурентною перевагою ЄС,

оскільки єдиний ринок має сприяти формуванню більш ефективного внутрішнього ринку ЄС, що сприяє раціональнішому розподілу ресурсів, виробничих потужностей та матеріальних благ. Задля забезпечення вільного руху капіталу всередині ЄС, керівництво ЄС вдається до відповідних заходів. Так, у 2001 р. було створено систему органів банківського регулювання та нагляду. Зокрема було створено Європейський банківський комітет, Комітет із фінансових конгломератів та Комітет європейських органів банківського нагляду. При Європейському центральному банку також було створено Комітет із банківського нагляду. Існували й національні органи банківського регулювання та нагляду.

Фінансова криза в 2007 і 2008 р. виявила істотні недоліки у сфері фінансового нагляду, як в окремих випадках, так і стосовно фінансової системи в цілому. Національні моделі нагляду на національному рівні відстали від фінансової глобалізації та інтегрованої і взаємозалежної реальності європейських фінансових ринків. Криза виявила недоліки чинної практики банківського нагляду та у сфері співпраці, координації, послідовного застосування права ЄС і довіри між національними наглядовими органами.

Фінансова та економічна криза створили реальні й серйозні ризики для стабільності фінансової системи і функціонування внутрішнього ринку. Відновлення і підтримання стабільної і надійної фінансової системи стали абсолютно необхідною умовою для збереження довіри й узгодженості на внутрішньому ринку, а також щоб зберегти і поліпшити умови для створення повністю інтегрованого і функціонуючого внутрішнього ринку у сфері фінансових послуг. Крім того, більш глибокі й більш інтегровані фінансові ринки пропонують ширші можливості для фінансування та диверсифікації ризиків, і, таким чином, сприяють підвищенню потенціалу економіки абсорбувати шоки.

Союз досяг меж того, що може бути зроблено у межах чинного статусу європейських наглядових комітетів. Союз не міг залишати ситуацію, коли немає ніякого механізму для забезпечення того, щоб національні органи нагляду могли прийняти найкращі наглядові рішення для транскордонних фінансових установ; коли не достатній рівень співпраці й обміну інформацією між національними наглядовими органами; коли спільні дії національних органів влади вимагають складних механізмів виконання регулятивних і наглядових вимог; коли національні рішення найчастіше єдиний можливий варіант реагування на проблеми на рівні союзу, і де існують різні інтерпретації того самого юридичного тексту нормативно-правового акту. Європейська система фінансового нагляду має бути розроблена для подолання цих недоліків і створення системи, яка б узгоджувалася з метою стабільного і єдиного фінансового ринку ЄС із надання фінансових послуг і пов'язувала національні органи нагляду у рамках сильної союзної мережі.

До і під час фінансової кризи Європейський Парламент закликав до переходу до більш інтегрованого європейського фінансового контролю, щоб забезпечити справжні рівні умови для всіх учасників на рівні ЄС і відобра-

зити міцніючу інтеграцію фінансових ринків у союзі. Європейський Парламент також розробив План дій для Європейської Комісії (далі — Комісія) щодо формування фінансових ринків, який було розкрито в повідомленні Європарламенту від 13 квітня 2000 р.

У листопаді 2008 р. Комісія уповноважила Групу високого рівня під головуванням Жака де Лароз'єра розробити рекомендації зі зміцнення європейських наглядових механізмів з метою вдосконалення захисту громадян і відновлення довіри до фінансової системи. У своїй заключній доповіді від 25 лютого 2009 р. (“Звіт де Лароз'єра”) Група високого рівня (надалі — Група) дала рекомендації, як зміцнити систему нагляду, щоб знизити ризики та вплив майбутніх фінансових криз. Вона також рекомендувала реформувати структуру нагляду за фінансовим сектором ЄС. Група дійшла висновку, що Європейська система фінансового нагляду має складатися з трьох європейських наглядових органів — один для банківського сектору, один для сектору цінних паперів і один для сектору страхування і професійних пенсій, а також рекомендувала створити Європейську раду з системних ризиків (ЄРСР). Експерти вважали, що запропоновані у доповіді реформи є необхідними і що робота з їх реалізації має початись негайно. Так і сталося.

У своєму повідомленні від 4 березня 2009 р. під назвою “Супроводження відновлення Європи” Комісія запропонувала підготувати законопроект про створення Європейської системи фінансового нагляду та Європейської ради з системних ризиків. У повідомленні від 27 травня 2009 р. під назвою “Європейський фінансовий нагляд” була більш докладно представлена можлива архітектура такої нової наглядової структури.

Європейська Рада у своїх висновках від 19 червня 2009 р. підтвердила, що Європейська система фінансового нагляду, яка складається з трьох нових європейських наглядових органів, має бути створена. Система повинна бути спрямована на підвищення якості та узгодженості державного нагляду, посилення контролю за транскордонними групами і створення єдиної європейської книги правил, які застосовуються до всіх фінансових установ на внутрішньому ринку. Наголошувалося, що європейські наглядові органи також повинні мати наглядові повноваження щодо кредитних рейтингових агентств, ЄК мала підготувати конкретні пропозиції про те, яку роль Європейська система фінансового нагляду може відігравати у кризових ситуаціях, а рішення, прийняті європейськими наглядовими органами, не повинні впливати на фіскальні обов'язки держав-членів.

Створення Європейського банківського органу передбачалося Положенням про створення Європейського банківського органу № 716/2009/ЄС (далі — Положення), затвердженим Європарламентом та Радою ЄС 24 листопада 2010 р.

Бачення керівництва Європейського Союзу діяльності ЄБО

Зі створенням ЄБО керівництво ЄС прагнуло змінити чинну систему банківського нагляду, яка в умовах кризи виявилась недієвою. Новий орган банківського нагляду покликаний поліпшити практику банківського

нагляду, сприяти вдосконаленню внутрішнього ринку ЄС, розвитку фінансового сектору та підвищенню захисту інвесторів. У зв'язку з цим на орган покладаються певні сподівання.

ЄБО повинен діяти з метою поліпшення функціонування внутрішнього ринку, зокрема, шляхом забезпечення високого, ефективного та узгодженого рівня регулювання і нагляду з урахуванням мінливих інтересів усіх держав-членів і різного виду фінансових інститутів. ЄБО повинен захищати суспільні цінності, такі як стабільність фінансової системи, прозорість ринків і фінансових продуктів, такі інтереси вкладників та інвесторів. ЄБО також має запобігати регулятивному арбітражу і гарантувати рівні умови, зміцнення міжнародної наглядової координації у цілому в інтересах економіки, зокрема фінансових установ та інших зацікавлених сторін, споживачів і співробітників. Серед його завдань — сприяння гармонізації регулювання і надання консультацій союзним установам у сфері банківської справи, платежів, регулювання і нагляду за обігом електронних грошей, відповідного корпоративного управління, аудиту та питань фінансової звітності. ЄБО також має виконувати обов'язки у межах існуючої і нової фінансово-господарської діяльності.

Крім того, ЄБО повинен мати можливість заборони або обмеження певних фінансових дій, які ставлять під загрозу упорядковане функціонування та цілісність фінансових ринків або стабільність всієї чи частини фінансової системи в ЄС у випадках, передбачених законодавчими актами. За необхідності ЄБО може вводити тимчасову заборону на ведення певного виду діяльності в разі надзвичайної ситуації. У тих випадках, коли тимчасова заборона або обмеження певних видів фінансової діяльності має міжгалузевий вплив, галузеве законодавство має передбачати, що орган повинен консультиватися і координувати свої дії, де це доречно, з Європейським органом зі страхування і професійних пенсій та з Європейським органом з цінних паперів та ринків, або через Об'єднаний комітет.

ЄБО повинен належним чином враховувати вплив своєї діяльності на конкуренцію та інновації на внутрішньому ринку, на глобальну конкурентоспроможність ЄС, а також на нову стратегію союзу у сфері зайнятості та зростання.

Керівництво ЄС також вважає, що хоча питання гарантування депозитів підлягає контролю в державах-членах, і не є об'єктом нагляду, ЄБО повинен також опікуватись цим питанням.

ЄБО повинен стати незалежним консультативним органом для Європейського Парламенту, ЄР та ЄК у сфері своїх компетенцій, без шкоди для компетенції відповідних органів. ЄБО має надавати свою думку щодо пруденційної оцінки злиття та поглинання.

Завдання та повноваження ЄБО:

— сприяти створенню високоякісних загальних регулюючих і наглядових стандартів та практики, зокрема шляхом надання висновків для союз-

них установ і розробки керівних принципів, рекомендацій і регуляторних проектів, відповідно до законодавчих актів;

— запобігати регулятивному арбітражу, здійснювати посередництво і врегулювання розбіжностей між компетентними органами, забезпечувати ефективний і послідовний контроль за діяльністю фінансових установ, узгоджену взаємодію керівників наглядових установ і вживати заходи, зокрема, в надзвичайних ситуаціях;

— стимулювати і полегшувати делегування завдань і обов'язків між компетентними органами;

— тісно співпрацювати з Європейською радою із системних ризиків, зокрема шляхом надання ЄРСР необхідної інформації для виконання покладених завдань і забезпечення належного виконання попереджень та рекомендацій ЄРСР;

— організувати та здійснювати рецензування аналізу компетентних органів, зокрема розробку керівних принципів і рекомендацій, виявлення найкращої практики з метою зміцнення послідовності результатів наглядової практики;

— моніторити та оцінювати розвиток ринку у сфері своєї компетенції, зокрема відповідні тенденції з надання кредиту, наприклад домашнім господарствам та малому і середньому бізнесу;

— здійснювати економічний аналіз ринків для інформування про виконання функцій ЄБО;

— сприяти захисту вкладників та інвесторів;

— забезпечувати послідовну та узгоджену взаємодію керівників наглядових органів, моніторинг, оцінку та вимірювання системних ризиків, розробку й узгодження планів з відновлення та резолюцій, забезпечуючи високий рівень захисту вкладників та інвесторів по всьому ЄС та розробляючи методи для резолюцій проблемних фінансових установ та оцінюючи необхідність відповідних фінансових інструментів;

— виконувати будь-які інші завдання, передбачені Положенням або іншими законодавчими актами;

— публікувати на своєму офіційному сайті, а також регулярно оновлювати інформацію, що стосується його сфери діяльності, зокрема про зареєстровані фінансові установи, щоб забезпечити доступність такої інформації для громадськості;

— брати на себе, в міру необхідності, всі існуючі й поточні завдання Комітету європейських органів банківського нагляду (ЄСОБН).

Для досягнення поставлених завдань ЄБО має такі повноваження:

— розробляти проекти нормативних технічних стандартів у конкретних випадках;

— розробляти проекти з реалізації технічних стандартів в конкретних випадках;

— розробляти принципи й рекомендації;

— виносити рекомендації у конкретних випадках;

- приймати індивідуальні рішення для компетентних органів у конкретних випадках;
- у справах, що стосуються безпосереднього застосування законодавства ЄС, приймати індивідуальні рішення на адресу фінансових установ, у конкретних випадках;
- надавати висновки до Європейського Парламенту, Європейської Ради або Європейської Комісії;
- збирати необхідну інформацію, що стосується фінансових установ;
- розробляти загальні методології для оцінювання впливу характеристик продуктів та процесів розподілу на фінансове становище установ та захист прав споживачів;
- забезпечити централізований доступ до бази даних про зареєстровані фінансові установи у сфері своєї компетенції, передбачені законодавчими актами¹.

Розробка нормативних технічних стандартів

Керівництво ЄС вважає, що суттєва проблема розвитку фінансового сектору та банківського сектору зокрема — відсутність єдиних стандартів для банківських продуктів та послуг, що у свою чергу також негативно впливає на функціонування банківського сектору в цілому. Зазначається, що необхідно запровадити ефективний інструмент для створення узгоджених нормативно-технічних стандартів у сфері фінансових послуг з метою забезпечення через єдиний звід правил, рівного і належного захисту вкладників, інвесторів і споживачів по всьому Союзу. У зв'язку з тим, що орган вважався професійною установою з надання спеціалізованої експертизи, то ЄБО доручено у сферах, визначених законом Союзу, здійснювати розробку проєктів нормативних технічних стандартів, які не пов'язані з політичною діяльністю.

ЄК повинна схвалювати ці проєкти нормативних технічних стандартів (НТС) за допомогою делегованих актів відповідно до ст. 290 ДФЄС для того, щоб надати їм обов'язкової юридичної сили. НТС є предметом поправки тільки в дуже обмежених і надзвичайних обставинах, оскільки ЄБО перебувають у тіснішому контакті і він краще знає повсякденне функціонування фінансових ринків. До проєктів НТС будуть вноситися правки, якщо вони несумісні з законодавством Союзу (не дотримано принципу пропорційності або суперечить основоположним принципам внутрішнього ринку фінансових послуг, як це відображено у законодавстві Союзу щодо фінансових послуг). ЄК не повинна змінювати зміст проєктів НТС, підготовлених адміністрацією, без попереднього узгодження з останньою. Для забезпечення плавного і швидкого процесу прийняття для цих стандартів,

¹ Regulation (EU) № 1093/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority), amending Decision No 716/2009/EC and repealing Commission Decision 2009/78/EC [El. resource]. — URL: <http://www.http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R1093&from=EN>. — P. 11—12.

рішення ЄК схвалити проекти нормативних технічних стандартів повинні бути предметом дотримання термінів.

З урахуванням технічної експертизи ЄБО у тих сферах, де НТС повинні бути розроблені, слід звернути увагу на заявлений намір ЄК покладатися, як правило, на типові проекти НТС, представлені ЄБО у зв'язку з прийняттям відповідних делегованих актів. Однак у тих випадках, коли ЄБО не представить проект НТС у межах строків, передбачених відповідним законодавчим актом, має бути забезпечено, що результативність здійснення експертизи ЄБО у межах делегованих йому повноважень насправді досягнуто, а ефективність процесу прийняття рішення підтримується.

У випадках ненадання ЄБО проекту НТС ЄК також має право приймати НТС.

Розробка принципів та рекомендацій

У сферах, не охоплених регуляторними або імплементаційними технічними нормами, ЄБО повинен мати повноваження видавати керівні принципи і рекомендації щодо застосування права Союзу. З метою забезпечення прозорості та зміцнення дотримання національними наглядовими органами цих керівних принципів та рекомендацій, має бути забезпечена можливість ЄБО опублікувати причини недотримання контролюючими органами цих керівних принципів і рекомендацій.

Нагляд за дотриманням законодавства національними компетентними органами

Забезпечення правильного та повного застосування права Союзу є основою передумовою для цілісності, прозорості, ефективності та впорядкованого функціонування фінансових ринків, стабільності фінансової системи, а також створення рівних умов конкуренції для фінансових установ в Союзі. ЄБО зобов'язаний розробляти механізм впливу, за допомогою якого ЄБО розглядає випадки незастосування або неправильного застосування закону Союзу, а також його порушення. Цей механізм повинен застосовуватися у тих сферах, де закон Союзу визначає чіткі та безумовні зобов'язання.

Для того щоб забезпечити пропорційну відповідь у випадках неправильного або недостатнього застосування права Союзу, застосовується триступеневий механізм. По-перше, ЄБО має повноваження для розслідування передбачуваних випадків неправильного або недостатнього застосування зобов'язань законодавства Союзу національними органами в їхній наглядовій практиці. У цьому випадку ЄБО розробляє рекомендації. По-друге, якщо компетентний національний орган не дотримуватиметься цих рекомендацій, ЄК має право видавати офіційний висновок з урахуванням рекомендацій ЄБО, а також вимагати, щоб компетентний орган вжив необхідних заходів для забезпечення дотримання права Союзу. По-третє, для подолання виняткових ситуацій тривалої бездіяльності відповідного компетентного органу ЄБО має повноваження, як остання інстанція, прийняти рішення, що адресовані окремим фінансовим установам. Ці повноваження

мають обмежуватися винятковими обставинами, за яких компетентний орган не відповідає формальній думці, адресованій йому, і в якому законодавство Союзу безпосередньо застосовується до фінансових установ згідно з чинними або майбутніми правилами Союзу.

Законодавство ЄС передбачає, що за серйозної загрози для упорядкованого функціонування та цілісності фінансових ринків або стабільності фінансової системи в Союзі відповідні органи мають швидко та узгоджено реагувати на рівні Союзу.

ЄБО має право вимагати від національних наглядових органів вжити конкретні заходи з ліквідації надзвичайної ситуації. Дії, що вживаються адміністрацією у цьому контексті, не повинні обмежувати повноваження ЄК ініціювати розгляд справи стосовно держави-члена цього контролюючого органу за умови його нездатності вжити такі заходи, і без шкоди для права ЄК у таких обставинах шукати тимчасові заходи, які не суперечать правилам процедури Європейського Союзу, і, крім того, без шкоди для будь-якої відповідальності, яку держава-член може нести відповідно до прецедентного права ЄС, якщо його наглядові органи не в змозі вжити заходи, передбачені ЄБО.

З метою забезпечення ефективного та дієвого нагляду і збалансованих позицій компетентних органів у різних державах-членах ЄБО може врегулювати розбіжності у транскордонних ситуаціях між цими компетентними органами, які є обов'язковими для виконання, зокрема через застосування коледжу спостерігачів. Законодавством передбачена погоджувальна фаза, протягом якої компетентні органи можуть дійти згоди щодо спірних питань. Компетенція ЄБО має охоплювати врегулювання розбіжностей з приводу процедури, змісту, будь-якої дії або бездіяльності компетентних органів держав-членів у випадках, передбачених юридично зобов'язуючими актами Союзу, зазначеними в Положенні. У такій ситуації один з керівників, який бере участь у розгляді справи, має право передати це питання на розгляд в ЄБО, який повинен діяти відповідно до цього Положення. ЄБО повинен мати повноваження вимагати від відповідних компетентних органів вжиття конкретних заходів або утримання від дій, щоб урегулювати це питання у межах дотримання законодавства Союзу, з обов'язковими наслідками для відповідних компетентних органів. Якщо компетентний орган не виконує рішення щодо врегулювання, яке адресовано йому, ЄБО повинен бути уповноважений приймати рішення безпосередньо щодо фінансових установ у сфері права безпосередньої дії законів ЄС, які до них можуть застосовуватися. Влада, приймаючи такі рішення, повинна застосовувати їх тільки в крайньому випадку і тільки для забезпечення правильного і послідовного застосування права Союзу. У тих випадках, коли відповідне законодавство Союзу надає свободу дій компетентним органам держав-членів, рішення, прийняте ЄБО, не може замінити вимоги законодавства Союзу в цій частині.

Криза довела, що чинна система взаємодії між національними органами, чий повноваження обмежені законодавством окремих держав-членів, є недостатньо дієвими відповідно до фінансових установ, які працюють за кордоном.

Експертні групи, створені державами-членами з метою вивчення причини кризи і розробки пропозиції з удосконалення регулювання та нагляду за фінансовим сектором, підтвердили, що нинішні механізми не є надійною основою для подальшого регулювання та нагляду за фінансовими інститутами, що працюють за межами Союзу.

Як показує звіт де Лароз'єра, "по суті, у нас є два варіанти: перший — "кожен за себе", щоб знищити сусіда; або другий — тривале, прагматичне, розумне європейське співробітництво в інтересах усіх, щоб зберегти відкрити світову економіку. Це принесе безсумнівну економічну вигоду"².

Держави-члени несуть основну відповідальність за забезпечення скоординованого врегулювання криз і збереження фінансової стабільності у кризових ситуаціях, зокрема щодо стабілізації і врегулювання індивідуальних проблемних фінансових установ. Рішення ЄБО у надзвичайних ситуаціях або при врегулюванні проблемних питань, що впливають на стійкість фінансової установи, не повинні порушувати фіскальні обов'язки держав-членів. Механізм повинен бути створений державою-членом як засіб захисту. Врешті-решт це питання має бути представлено Раді для прийняття відповідного рішення. Однак цим захисним механізмом не слід зловживати, зокрема у зв'язку з рішенням, прийнятим ЄБО, який не має істотного або матеріального фіскального впливу, такі як скорочення доходу, пов'язаного з тимчасовою заборонаю конкретних видів діяльності або продуктів для споживача з метою захисту. З огляду на чутливість питання строгий механізм забезпечення конфіденційності має бути забезпечений.

У своїх процедурах із прийняття рішень ЄБО повинен дотримуватись правил Союзу і загальних принципів, що стосуються процедури і прозорості. Право адресатів рішень ЄБО бути вислуханими має повністю виконуватись. Акти ЄБО є невід'ємною частиною законодавства Союзу.

Діяльність коледжу спостерігачів

Коледжі спостерігачів відіграють важливу роль у результативному, ефективному та послідовному контролі за діяльністю фінансових установ, що працюють за кордоном. ЄБО зобов'язаний здійснювати моніторинг того, наскільки результативним, ефективним та узгодженим є функціонування коледжів спостерігачів. Тут ЄБО має відігравати провідну роль у забезпеченні послідовного й узгодженого функціонування коледжів спостерігачів для транскордонних фінансових інститутів по всьому Союзу. У зв'язку з цим орган повинен мати повне право брати участь у коледжах спостерігачів з метою впорядкування функціонування та процесу обміну інформацією і сприяти зближенню й узгодженості у сфері застосування законодавства

² Jacques de Larosiere. *The high-level group on financial supervision in the EU* [El. resource]. — URL: <http://mg.mail.yahoo.com/neo/launch?.rand=4i54dhkh5l8p5#94053488>. — P. 4.

Союзу. Як зазначає Жак де Ларозьєр, “спотворення конкуренції та регулятивного арбітражу, що походять з різних наглядових практик, слід уникати, тому що вони мають потенціал підриву фінансової стабільності — зокрема, шляхом стимулювання переходу фінансової діяльності у країнах зі слабким контролем. Наглядова система має сприйматися як справедлива і збалансована”³.

Конвергенція наглядової практики в ЄС

Важливим напрямом діяльності ЄБО має бути конвергенція дій національних наглядових органів.

Конвергенція у сфері кризового запобігання, управління і вирішення конфліктів, зокрема механізми фінансування, необхідна для того, щоб забезпечити інтернаціоналізацію витрат по всій фінансовій системі і здатність органів державної влади врегульовувати занепадаючі фінансові інститути при одночасній мінімізації наслідків впливу на фінансову систему в цілому, а також зниження залежності від коштів платників податків та використання ресурсів державного сектору для порятунку банків. Конвергенція також має обмежувати шкоду економіці, сприяти координації застосування національних резолюційних заходів. У зв’язку з цим українською важливо дотримуватись загального зводу правил щодо повного набору інструментів для запобігання та врегулювання ситуації навколо проблемних банків, щоб мати справу, зокрема, з кризою великих, транскордонних або взаємопов’язаних інститутів, а також потрібно оцінювати необхідність надання відповідних додаткових повноважень ЄБО, та пріоритетність банків і ощадних установ щодо захисту вкладників⁴.

Делегування завдань і обов’язків

Делегування завдань і обов’язків є корисним інструментом у функціонуванні мережі спостерігачів з метою скорочення дублювання контрольних завдань, сприяння співпраці і тим самим раціоналізації процесу нагляду, а також для зниження тягаря, що накладається на фінансові установи. Таким чином, ці Правила мають забезпечити чітку правову основу для такого делегування повноважень. Дотримуючись загального правила, що дозволяє делегування, держави-члени повинні мати можливість визначати специфічні умови для делегування повноважень, наприклад стосовно відповідної інформації, повідомлення, механізмів делегування. Задачі делегування означають, що функції виконуються ЄБО або національним наглядовим органом, а відповідальність за наглядові рішення залишається за органом, який делегує повноваження. Делегуючи повноваження, ЄБО або національний наглядовий орган (делегат) повинен мати повноваження з

³ *Commission Delegated Regulation (EU) 2016/98 of 16 October 2015 supplementing Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council with regard to regulatory technical standards for specifying the general conditions for the functioning of colleges of supervisors [El. resource]. — URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R1093&from=EN>. — P. 119.*

⁴ *European banking authority. Annual report, 2016 [El. resource]. — URL: <http://www.eba.europa.eu/documents/10180/1879387/DZAB1700IENN++EBA+Annual+Report+2016.pdf/4c08e80f-ea87-4643-90cb-a2a02230c0a2>. — P. 49.*

ухвалення рішень від свого імені замість делегуючого органу. При делегуванні повноважень сторони керуються принципом розподілу наглядової компетенції. Перевага надається тому, хто найкраще впорається із завданням. Перерозподіл обов'язків був би доцільним, наприклад, з міркувань економії масштабу або обсягу, узгодженості у групі спостереження, а також оптимального використання технічних знань і досвіду між національними органами контролю. Рішення делегата мають бути визнані органом, котрий делегує, та іншими компетентними органами, якщо ці рішення перебувають у межах наданих повноважень. Відповідне законодавство Союзу може додатково визначити принципи перерозподілу погоджених обов'язків. Орган повинен стимулювати і контролювати угоди з делегування повноважень між національними органами нагляду усіма належними способами.

Делегуючий орган повинен інформувати заздалегідь про намічені угоди щодо делегування, для того щоб мати можливість висловити свою думку в разі потреби. ЄБО повинен централізовано оприлюднювати такі угоди з метою забезпечення своєчасного, прозорого і легкого доступу до інформації про угоди для всіх зацікавлених сторін. ЄС зацікавлений у виявленні й поширенні передового досвіду щодо угод делегування.

ЄБО повинен активно сприяти уніфікуванню наглядової практики в Союзі з метою створення єдиної наглядової культури.

Експертні перевірки

Експертні перевірки є ефективним і дієвим інструментом стимулювання узгодженості у сфері фінансового нагляду. У зв'язку з цим ЄБО повинен розробити методологічну основу для таких перевірок і проводити їх регулярно. Перевірки мають спрямовуватися не тільки на наближеність наглядової практики, а також на перевірку здатності керівників досягти високої якості результатів нагляду, на досягнення незалежності компетентних органів. Результати експертних перевірок повинні бути оприлюднені за згодою суб'єкта нагляду компетентного органу. Найкращі практики також повинні бути чітко визначені й опубліковані.

Моніторинг, аналіз та оцінка стану розвитку ринку

ЄБО повинен активно сприяти скоординованим наглядовим діям Союзу, зокрема з метою забезпечення упорядкованого функціонування та цілісності фінансових ринків і стабільності фінансової системи в Союзі. На додачу до його повноважень для дій у надзвичайних ситуаціях ЄБО може здійснювати загальну координаційну функцію в рамках ЄСФН. Належний обмін відповідною інформацією між компетентними органами є об'єктом особливої уваги ЄБО.

З метою забезпечення фінансової стійкості ЄБО на ранній стадії має виявляти тенденції, потенційні ризики і вразливі місця, що походять з мікропруденційного рівня і поширюються через кордони і між різними секторами. ЄБО повинен здійснювати моніторинг і оцінювати такі явища в межах своєї компетенції і, в разі необхідності, інформувати ЄП, ЄР, ЄК, інші євро-

пейські наглядові органи та ЄСФН на регулярній і, за необхідності, на спеціальній основі. ЄБО повинен також, у співпраці з ЄСФН, ініціювати та координувати загальносоюзні стрес-тести для оцінювання стійкості фінансових інститутів до несприятливих тенденцій розвитку ринку. ЄБО повинен забезпечити найбільш послідовні методології, що застосовуються на національному рівні для таких тестів. Для того щоб виконувати свої функції належним чином, ЄБО повинен здійснювати економічний аналіз ринків і впливу потенційних змін на ринку.

Сприяння співпраці між органами нагляду третіх країн

З огляду на глобалізацію фінансових послуг, а також зростання значення міжнародних стандартів, ЄБО повинен сприяти розвитку діалогу і співпраці з органами нагляду за межами Союзу. Він покликаний розвивати контакти й укладати адміністративні домовленості з органами контролю та адміністраціями третіх країн і з міжнародними організаціями, поважаючи при цьому чинні практики і відповідні компетенції держав-членів і установ Союзу. Робота ЄБО має бути прозорою для країн, які уклали угоди з Союзом та прийняли і застосовують право Союзу, а ЄБО повинен мати можливість співпрацювати з третіми країнами, які застосовують законодавство, що було визнано еквівалентним до законодавства Союзу.

Треті країни повинні мати можливість брати участь у роботі Органу відповідно до угод, що укладаються Союзом.

Надання запитів

Для того щоб ефективно виконувати свої обов'язки, орган має право запитувати всю необхідну інформацію. З метою уникнення дублювання зобов'язань щодо звітності для фінансових установ інформація, як правило, повинна бути надана національними наглядовими органами, які мають найтісніші контакти з фінансовими ринками та установами, з урахуванням наявних статистичних даних. Проте, у крайньому випадку, ЄБО може здійснювати обґрунтований і мотивований запит про надання інформації безпосередньо до фінансової установи, якщо національний компетентний орган не може надати таку інформацію в найкоротші терміни. Органи держав-членів зобов'язані сприяти органу в забезпеченні таких прямих запитів. У цьому контексті робота відповідно до загальних форматів звітності має важливе значення. Заходи зі збирання інформації не повинні завдавати шкоди правовим засадам Європейської статистичної системи та Європейської системи центральних банків у сфері статистики.

Співпраця з ЄРСР

Тісна співпраця між ЄБО та ЄРСР має важливе значення для повної ефективності функціонування ЄРСР. Орган і ЄРСР повинні обмінюватися будь-якою необхідною інформацією один з одним. Дані, які стосуються окремих підприємств, повинні надаватися тільки за вмотивованим запитом. При отриманні попереджень або рекомендацій, ініційованих ЄРСР, ЄБО або національним наглядовим органом, ЄБО повинен забезпечити відповідне їх виконання.

Залучення зацікавлених сторін до співпраці

Орган повинен проконсультувати зацікавлені сторони з регуляторними стандартами або імплементаційними технічними стандартами, керівними принципами і рекомендаціями, а також надати їм розумну можливість висловити свої зауваження щодо запропонованих заходів. До прийняття проекту регулятивних або імплементаційних технічних стандартів, інструкцій та рекомендацій ЄБО повинен провести дослідження впливу. З міркувань ефективності банківська група зацікавлених сторін має бути залучена до цього процесу і повинна представляти собою, у збалансованих пропорціях, Союз кредитних та інвестиційних інститутів, які представляють різні моделі й розміри фінансових інститутів і підприємств, зокрема, у відповідних випадках, інституційних інвесторів та інші фінансові установи, які самі надають фінансові послуги; малі й середні підприємства (МСП); профспілки; вчених; споживачів; та інших роздрібних споживачів банківських послуг. Банківська група зацікавлених сторін повинна працювати як сполучна ланка з іншими групами користувачів у сфері фінансових послуг, створених ЄК або законодавством Союзу.

Члени Банківської групи зацікавлених сторін, що представляють некомерційні організації або вчених, мають отримувати адекватну компенсацію, з тим щоб особи, які фінансуються недостатньо або не є представниками галузі, могли повною мірою взяти участь в обговоренні питань фінансового регулювання.

Діяльність Наглядової ради

Наглядова рада, що складається з керівників відповідних компетентних органів у кожній державі-члені і яку очолює голова ЄБО, має стати головним механізмом у прийнятті рішень ЄБО. Представники Комісії, ЄРСР, Європейського центрального банку, Європейського органу зі страхування та пенсійних фондів і Європейського органу з цінних паперів та ринків мають брати участь у діяльності Наглядової ради як спостерігачі. Члени Наглядової ради повинні діяти незалежно один від одного і тільки в інтересах Союзу.

За загальним правилом, Наглядова рада повинна приймати свої рішення простою більшістю голосів (кожен член має один голос). Проте щодо актів загального характеру, зокрема й тих, які стосуються регулювання та застосування технічних стандартів, інструкцій та рекомендацій з бюджетних питань, а також щодо вимог держав-членів переглянути рішення Органу про тимчасові заборони або обмеження певної фінансової діяльності, доцільно застосовувати правила голосування кваліфікованою більшістю, як це передбачено ст. 16 (4) Договору про Європейський Союз та Протоколом № 36 про перехідні положення, що містяться в додатку до Договору про Європейський Союз та до Договору про функціонування Європейського Союзу. Справи, що стосуються врегулювання розбіжностей між національними наглядовими органами, мають розглядатися об'єктивною комісією, члени якої не є представниками компетентних органів і не мають інтересу в кон-

флікті, що розглядається, або прямого відношення до відповідних компетентних органів влади. Склад комісії повинен бути відповідним чином збалансований. Рішення, прийняті комісією, мають бути затверджені Наглядовою радою простою більшістю голосів відповідно до принципу, де кожен член має один голос. Проте у зв'язку з рішенням, прийнятим консолідуючим наглядачем, рішення, запропоновані комісією, можуть бути відхилені членами, які представляють блокуючу меншість, як це визначено ст. 16 (4) Договору про Європейський Союз та ст. 3 Протоколу № 36 про перехідні положення.

Діяльність органів управління

Для ефективного виконання покладених на ЄБО зобов'язань цей орган було наділено статусом юридичної особи, а також надана адміністративна та фінансова автономність.

До складу управління ЄБО входять голова органу, представники національних наглядових органів і комісії, які забезпечують виконання ЄБО своєї місії і покладених на нього завдань. Правління має запропонувати щорічну та багаторічну програму роботи, здійснювати певні бюджетні повноваження, щоб ухвалити план політики щодо персоналу ЄБО, спеціальні положення про право на доступ до документів і підготувати річний звіт.

ЄБО представляє голова, який працює повний робочий день і призначається Наглядовою радою на підставі заслуг, навичок, знань фінансових інститутів і ринків, а також досвіду відповідного фінансового нагляду і регулювання, після процедури відкритого відбору, організованого Наглядовою радою за сприянням Комісії. Для призначення Голови ЄБО Комісія повинна, зокрема, скласти короткий список кандидатів на основі їх професійних якостей, навичок, знань фінансових інститутів і ринків, а також досвіду у сфері фінансового регулювання і нагляду. У подальшому Комісія складає, згідно з положенням, шорт-лист. Перед тим як обраний кандидат приступить до виконання своїх обов'язків і до місяця після його вибору Наглядовою радою, Європейський парламент має право, заслухавши обрану особу, висувати заперечення проти її призначення.

Керівництво ЄБО покладається на виконавчого директора, який повинен мати право брати участь у засіданнях Наглядової ради та Правління без права голосу.

Для гарантування автономії і незалежності ЄБО має автономний бюджет з доходів в основному за рахунок обов'язкових внесків національних наглядових органів та із загального бюджету Європейського Союзу. Фінансування ЄБО Союзом підлягає погодженню бюджетним органом відповідно до пункту 47 Міжвідомчої угоди між Європейським Парламентом, Радою і Комісією від 17 травня 2006 року "Про бюджетну дисципліну і грамотне фінансове управління". Перевірку рахунків ЄБО має здійснювати Суд аудиторів. Загальний бюджет підлягає процедурі розкриття.

Цілі цього Положення полягають у поліпшенні функціонування внутрішнього ринку шляхом забезпечення високого, ефективного та послідов-

ного рівня пруденційного регулювання і нагляду, захисту вкладників та інвесторів, захисту цілісності, ефективності та впорядкованого функціонування фінансових ринків, підтримки стабільності фінансової системи, а також зміцнення міжнародної наглядової координації. Ці цілі достатньою мірою можуть бути досягнуті державами-членами на рівні Союзу. Союз може вжити заходів відповідно до принципу субсидіарності, закріпленого ст. 5 Договору про Європейський Союз. Відповідно до принципу пропорційності, як це викладено в цій статті, ці Правила не повинні виходити за рамки того, що необхідно для досягнення цих цілей.

Висновки для України

У зв'язку з підписанням Україною Угоди про інтеграцію з ЄС, наша країна взяла на себе зобов'язання щодо наближення вітчизняного законодавства до ЄС, зокрема у фінансовій сфері. Відповідно до цих зобов'язань Україна має виконати низку директив у фінансовій сфері, зокрема тих, що стосуються банківського нагляду та мікропруденційного нагляду зокрема. Стабільність фінансової системи часто має національний та глобальний вимір, тому банківська наглядова політика повинна враховувати багатоаспектність цього питання, вона має забезпечувати взаємну послідовність структур нагляду, з урахуванням її специфічних умов⁵.

Список використаних джерел:

1. Regulation (EU) № 1093/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority), amending Decision No 716/2009/EC and repealing Commission Decision 2009/78/EC [El. resource]. — URL: <http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R1093&from=EN>.
2. Jacques de Larosiere. The high-level group on financial supervision in the EU [El. resource]. — URL: <http://mg.mail.yahoo.com/neo/launch?.rand=4i54dhkh518p5#94053488>.
3. Commission Delegated Regulation (EU) 2016/98 of 16 October 2015 supplementing Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council with regard to regulatory technical standards for specifying the general conditions for the functioning of colleges of supervisors [El. resource]. — URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0098&from=EN>.
4. European banking authority. Annual report, 2016 [El. resource]. — URL: <http://www.eba.europa.eu/documents/10180/1879387/DZAB17001ENN+-+EBA+Annual+Report+2016.pdf/4c08e80f-ea87-4643-90cb-a2a02230c0a2>.
5. Олійник О.М. Методологічні підходи до формування макропруденційної політики та практичні заходи для її впровадження / О.М. Олійник // Банківська справа. — 2016. — № 2 (139). — С. 86.

Надійшла до редакції 18.08.2017

⁵ Олійник О.М. Методологічні підходи до формування макропруденційної політики та практичні заходи для її впровадження / О.М. Олійник // Банківська справа. — 2016. — № 2 (139). — С. 69—86.

Oleg Oliynyk. *The Role of the European Banking Authority in the European System of Financial Supervision*

The article outlines the preconditions for the formation of a new European FNIS system in the EU and the European Banking Authority in particular (EBA). Formulated approaches and vision of EU leadership on the activities of the EB. The tasks of the EBA are examined and the powers of this body are considered. The activities of EBA management bodies are systematized. The role of the college of observers in the supervisory practice system is revealed. The bank's tools are analyzed, among them: the development of normative technical standards, the development of principles and recommendations, delegation of authority, expert reviews, requests, stakeholder engagement, monitoring, analysis and assessment of market development. The practice and mechanism for overseeing the observance of legislation by the national competent authorities has been followed.

Олег Олийнык. *Роль Европейского банковского органа в европейской системе финансового надзора*

В статье определены предпосылки формирования новой европейской системы финансового надзора в ЕС и Европейского банковского органа в частности (ЕБО). Сформулированы подходы и видение руководства ЕС деятельности ЕБО. Исследованы задачи ЕБО и рассмотрены полномочия этого органа. Систематизирована деятельность органов управления ЕБО. Раскрыта роль колледжа наблюдателей в системе надзорной практики. Проанализированы инструменты банковского надзора, среди которых: разработка нормативных технических стандартов, разработка принципов и рекомендаций, делегирование полномочий, проведение экспертных проверок, предоставления запросов, привлечение заинтересованных сторон, мониторинг, анализ и оценка состояния развития рынка. Прослежена практика и механизм надзора за соблюдением законодательства национальными компетентными органами.